

# Es braucht nicht immer ein Gesetz

---

Benedikt Riedl

2021-03-10T10:11:17

Am 02.03.2021 hat der Zweite Senat des BVerfG einen Antrag der Fraktion DIE LINKE im Organstreitverfahren [als unzulässig verworfen](#). Die Linksfraktion hatte gegen eine [Stellungnahme](#) des Deutschen Bundestages vom 22.09.2016 und die damit verbundene Unterlassung einer konstitutiven Zustimmung zur vorläufigen Anwendung von CETA durch ein förmliches Mandatsgesetz geklagt. Dass es eines solchen Mandatsgesetzes nicht braucht, damit das Parlament seine Integrationsverantwortung wahrnimmt, ergibt sich allerdings schon aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung seit dem Lissabon-Urteil. In seinem CETA-Urteil konkretisiert das BVerfG die Integrationsverantwortung nun abermals.

## Mandatsgesetz statt Stellungnahme?

In der Stellungnahme vom 22.09.2016 hatte der Bundestag die Bundesregierung dazu aufgefordert, CETA als gemischtes Abkommen zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und Kanada voranzubringen, Ausnahmen von der vorläufigen Anwendung – insbesondere im Bereich des Investitionsschutzes – zu vereinbaren und schließlich den Bundestag selbst über die weiteren Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Freihandelsabkommen frühzeitig und umfassend zu informieren. Die Linksfraktion war der Ansicht, dass das Parlament seine Integrationsverantwortung damit nicht ausreichend wahrnehme. Stattdessen forderte sie ein förmliches „Mandatsgesetz“ des Bundestags, das nach ihrer Vorstellung dem deutschen Vertreter im Rat die Zustimmung zur vorläufigen Anwendung von CETA ermögliche und ihm diesbezüglich konkrete Vorgaben mache. DIE LINKE war der Ansicht, die Integrationsverantwortung des Bundestages habe sich zu einer konkreten Handlungspflicht dahingehend verdichtet, dass eine gesetzesförmige Ermächtigung beziehungsweise Weisung an den deutschen Vertreter im Rat notwendig gewesen wäre, um sicherzustellen, dass Handeln ultra vires und Verletzungen der Verfassungsidentität nicht stattfindet. Sollte diese Pflicht nicht aus Art. 23 GG folgen, so sei an eine Analogie zu den Vorgaben des Integrationsverantwortungsgesetzes zu denken. Hier zeigt sich schon, dass die Begründung der Linksfraktion sehr vage blieb. Wie die Analogie zum Integrationsverantwortungsgesetz begründet werden könne, ließ die Fraktion offen. Ebenso schwammig blieb der Vortrag der Fraktion, wenn sie argumentierte, dass ein Mandatsgesetz zur „konstitutiven Eingrenzung“ und „demokratischen Vorstrukturierung“ des CETA-Abkommens diene.

Das BVerfG entschied, dass DIE LINKE weder die mögliche Verletzung eigener noch der Rechte des Bundestags selbst geltend machen konnte. Über die jetzt schon mehr als dreijährige vorläufige Anwendung und die Verfassungsmäßigkeit des Abschlusses von CETA selbst urteilte das BVerfG dagegen nicht. Im Rahmen der Urteilsgründe hat der Zweite Senat des BVerfG den Begriff der Integrationsverantwortung weiter geschärft. Das Grundgesetz kenne kein

Mandatsgesetz, das eine Inanspruchnahme von Hoheitsrechten durch die Europäische Union legitimieren könnte. Sollte die Europäische Union ultra vires handeln oder durch sonstige Maßnahmen die Verfassungsidentität des Grundgesetzes verletzen, heile auch ein Mandatsgesetz den Verfassungsverstoß nicht. Zu welchen Handlungen der Bundestag stattdessen verpflichtet ist, arbeitete das BVerfG im CETA-Urteil heraus.

Dass der Antrag der Linksfraktion von vornherein wenig Aussicht auf Erfolg hatte, zeigt ein Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG zur Integrationsverantwortung. In einigen Leiturteilen hat das BVerfG dabei zunächst die Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane argumentativ entwickelt und anschließend konkrete Handlungspflichten daraus abgeleitet.

## Integration mit Verantwortung

Das BVerfG hat den Begriff der Integrationsverantwortung im [Lissabon-Urteil](#) entwickelt und erläutert. Danach ist sie die besondere Verantwortung der deutschen Verfassungsorgane, im Rahmen der europäischen Integration die innerstaatlichen Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG einzuhalten. Das gilt sowohl im Zeitpunkt der Hoheitsübertragung als auch später bei der Ausübung von Hoheitsgewalt durch die Unionsorgane. Diese verfassungsrechtlichen Pflichten kann jeder Einzelne über das subjektive Recht des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG einfordern. Mit der Integrationsverantwortung korrespondieren die verfassungsrechtlichen Kontrollvorbehalte, die das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat: die [präventive Kontrolle von Integrationsgesetzen](#), der [Solange-Vorbehalt](#), die [Ultra-vires-Kontrolle](#), die [Identitätskontrolle](#) und neuerdings die [formelle Übertragungskontrolle](#).

## Verortung in der Volkssouveränität

Im [OMT-Urteil](#) leitete das BVerfG aus der Integrationsverantwortung außerdem die Pflicht der deutschen Staatsorgane ab, aktiv gegen Verfassungsidentitätsverletzungen beziehungsweise Ultra-vires-Handeln vorzugehen. Grund ist das Demokratieprinzip, konkreter die Volkssouveränität nach Art. 20 Abs. 2 GG. Das integrationsfeste und unabänderliche (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG) Demokratieprinzip verbiete eine „substantielle Erosion der Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages“. Die Volkssouveränität setze zwingend voraus, „dass auch das in Deutschland zur Anwendung gelangende Unionsrecht über ein hinreichendes Maß an demokratischer Legitimation verfügt“. Aus dem Grundsatz der Volkssouveränität folge der Anspruch jedes Bürgers, „nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die er auch legitimieren und beeinflussen kann“.

In der Folge dürfen deutsche Verfassungsorgane an Rechtsakten der EU, die einen Ultra-vires-Akt darstellen, nicht mitwirken, müssen ihnen entgegentreten und mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln auf die Einhaltung des Integrationsprogramms des Zustimmungsgesetzes hinwirken. Für die Bundesregierung zählte das BVerfG schon im OMT-Urteil Maßnahmen auf,

die erforderlich sein könnten, um die Wahrung des Integrationsprogramms sicherzustellen, etwa eine Klage vor dem EuGH, die Beanstandung der Maßnahmen gegenüber den handelnden und den sie kontrollierenden Stellen der Europäischen Union, die Ausübung von Vetorechten oder das Voranbringen von Vertragsänderungen. Von einem Mandatsgesetz, wie es sich DIE LINKE vorstellte, war keine Rede. Die einzige Hoffnung der Abgeordneten der Linksfraktion konnte somit nur sein, dass das BVerfG die Integrationsverantwortung des Bundestages im CETA-Urteil mit anderen Handlungspflichten ausfüllen würde als die Integrationsverantwortung der Bundesregierung im OMT-Urteil.

## Eine spezifische Handlungsanweisung

Im [PSPP-Urteil](#) erklärte das BVerfG erstmals eine Vorlageentscheidung des EuGH und den Beschluss des Rats der EZB zur Durchführung Public Sector Asset Purchase Programme (PSPP), einem Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors, zum Ultra-vires-Akt. Nach dem Urteil sind die Bundesregierung und der Bundestag aufgrund ihrer Integrationsverantwortung verpflichtet, der bisherigen Handhabung des PSPP entgegenzutreten, um aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken. Damit leitete das BVerfG für die Bundesregierung und den Bundestag die spezifische Verpflichtung ab, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken. Im PSPP-Urteil wurde vom BVerfG somit erstmals eine Einzelfallmaßnahme herausgearbeitet, die der Bundestag vornehmen muss, um die Aufhebung der vom Integrationsprogramm nicht gedeckten Maßnahmen zu erreichen.

Seiner Integrationsverantwortung ist der Deutsche Bundestag im Fall des PSPP-Urteils insoweit nachgekommen, als er die EZB aufgefordert hat, der Bundesregierung und dem Bundestag Unterlagen zu übermitteln, welche die Abwägung und Bewertung des PSPP durch die EZB dokumentieren. Ob Bundestag und Bundesregierung ihrer Integrationsverantwortung damit in ausreichender Weise nachgekommen sind, prüft das BVerfG aktuell nach [Antrag auf Erlass einer Vollstreckungsanordnung](#) auf der Grundlage dieser Dokumente.

Das PSPP-Urteil zeigt zudem einen weiteren Aspekt der Integrationsverantwortung: Auch diese verfassungsrechtliche Pflicht kann europarechtsfreundlich ausgelegt werden und steht somit nicht im Widerspruch zur Unionsrechtsordnung.

Während die Beschwerdeführer im PSPP-Verfahren erreichen wollten, dass sich die deutschen Verfassungsorgane gar nicht mehr am Anleihekaufprogramm beteiligen, forderte die Linksfraktion, eine aktivere Rolle des Parlaments bei der Europäischen Integration ein. Gemeinsam haben die beiden Urteile im Ergebnis die Heraukristallisierung weiterer konkreter Handlungspflichten aus dem abstrakten Institut der Integrationsverantwortung. Im CETA-Urteil verhalf das der Linksfraktion trotzdem nicht zum Erfolg.

## Weitere konkrete Pflichten

Stattdessen wurde die Hoffnung der Linksfraktion auf eine abermalige Verpflichtung des Deutschen Bundestages durch das BVerfG im CETA-Urteil enttäuscht.

Einige Beispiele für Einzelfallmaßnahmen, die aus der Verpflichtung zur Integrationsverantwortung für den Bundestag folgen können, konkretisierte das BVerfG im CETA-Urteil nun noch einmal. Ein Mandatsgesetz nach Vorstellung der Linksfraktion gehört nicht dazu.

Das BVerfG betont den weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum der Verfassungsorgane bei der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung. Auch hier zeigt sich der europarechtsfreundliche Maßstab des BVerfG: Eine Verletzung der Integrationsverantwortung liegt erst dann vor, „wenn es an jeglichen Schutzvorkehrungen fehlt, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzureichend sind oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“.

Ein Spezifikum des CETA-Urteils ist, dass es sich – anders als viele früheren Urteile im Kontext der Europäischen Integration – nur mit den Handlungspflichten des Bundestages, nicht auch mit denen der Bundesregierung oder Bundesbehörden, beschäftigen musste. DIE LINKE hatte ihren Antrag nur auf die Stellungnahme des Bundestags und das damit verbundene Unterlassen beschränkt. Insofern nutzte das BVerfG die Gelegenheit, um über die Verneinung der Notwendigkeit eines Mandatsgesetzes hinaus die konkreten Pflichten des Parlaments weiter auszudifferenzieren. In seinen Urteilsgründen gibt das BVerfG dem Parlament eine Vielzahl von Handlungsoptionen für den Ultra-vires-Fall mit: Der Bundestag könne Ultra-vires-Akte nachträglich legitimieren, indem er auf eine Änderung des Primärrechts hinwirke und diesbezüglich weitere Hoheitsrechte in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG übertrage. Sollte eine solche nachträgliche Legitimierung nicht möglich oder nicht gewünscht sein, müsse der Bundestag darauf hinwirken, die Auswirkungen des Ultra-vires-Akts zu begrenzen und ihn aufzuheben. Im Rahmen seines Frage-, Debatten- und Entschließungsrechts könne der Bundestag auf eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 1 AEUV vor dem EuGH hinwirken und die Beanstandung der fraglichen Maßnahme gegenüber den handelnden und den sie kontrollierenden Stellen verlangen. Zudem könne er darauf hinwirken, das Stimmverhalten in den Entscheidungsgremien der Europäischen Union anzupassen, einschließlich der Ausübung von Vetorechten. Weiter könne der Bundestag Vorstöße zu Vertragsänderungen (Art. 48 Abs. 2, Art. 50 EUV) voranbringen sowie Weisungen an nachgeordnete Stellen erteilen, die in Rede stehende Maßnahme nicht anzuwenden. Je nach Einzelfall könne sich der Bundestag auch der Subsidiaritätsklage (Art. 23 Abs. 1a GG i.V.m. Art. 12 Buchstabe b EUV und Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll), des Enquêterechts (Art. 44 GG) oder des Misstrauensvotums (Art. 67 GG) bedienen. Letztlich unterstrich das BVerfG auch die wichtige Funktion des Parlaments als Vertretung des ganzen Volkes, die der Bundestag grundsätzlich in seiner Gesamtheit wahrnehme. Aus dieser Repräsentationsfunktion leitete das BVerfG die Notwendigkeit einer Plenardebatte im Fall eines verfassungsgerichtlich festgestellten Ultra-vires-Handelns oder einer Verletzung der Verfassungsidentität ab.

# **Zweigleisige demokratische Legitimation der Europäischen Union**

Hinter dem Begriff der Integrationsverantwortung steht also die demokratische Legitimation und Kontrolle im fortschreitenden Prozess der Europäischen Integration. Art. 23 Abs. 1 GG enthält dabei eine doppelte Verpflichtung: Einerseits die Verwirklichung eines vereinten Europas, das andererseits demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet sein muss. Solange die Europäische Union auch auf die demokratische Legitimation der mitgliedstaatlichen Parlamente angewiesen ist, müssen letztere substantiell am Integrationsprozess beteiligt sein (vgl. Art. 12 EUV). Mit anderen Worten: Die Verfassungsorgane, insbesondere der Bundestag dürfen nicht entmachtet werden. Das ist ihre Recht auf Wahrnehmung der Integrationsverantwortung. Und sie dürfen sich nicht selbst entmachten. Das ist ihre Verpflichtung aus der Integrationsverantwortung.

Das Prinzip der zweigleisigen demokratischen Legitimation als Spiegelbild der Integrationsverantwortung der Europäischen Union kommt auch im Unionsrecht selbst zum Ausdruck, insbesondere in Art. 10 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2 und Art. 12 EUV. Gemäß Art. 10 Abs. 1 EUV beruht die Arbeitsweise der Europäischen Union auf der repräsentativen Demokratie. Aus Art. 14 Abs. 2 EUV folgt, dass sich das Europäische Parlament aus Vertretern der Unionsbürger degressiv proportional zusammensetzt. Aus den beiden Normen folgt damit das Prinzip der degressiv proportionalen repräsentativen Demokratie der Europäischen Union. Art. 12 EUV erklärt dabei ausdrücklich, dass die nationalen Parlamente aktiv zur Arbeitsweise der Europäischen Union beitragen. Daraus folgt die „zweigleisige demokratische Legitimation“ der Europäischen Union. Solange das Parlament das Zentralorgan der mitgliedstaatlichen parlamentarischen Demokratie ist, muss es substantiellen Einfluss auf die Entscheidungen der Europäischen Union haben.

## **Das letzte Wort steht noch aus**

In Bezug auf CETA hat der Bundestag seine Integrationsverantwortung jedenfalls nicht verletzt. Wie das BVerfG hervorhebt, hat sich der Bundestag in zahlreichen Plenarsitzungen, Ausschusssitzungen, durch die Anhörung von Sachverständigen und durch den Austausch mit zuständigen Akteuren Kanadas und der Europäischen Union intensiv und über einen längeren Zeitraum mit dem Freihandelsabkommen auseinandergesetzt, bevor er die Stellungnahme beschloss. Weshalb die Stellungnahme, die der Bundesregierung inhaltliche Vorgaben für die Mitwirkung im Rat mache, die Integrationsverantwortung des Bundestags verletze, sei deshalb nicht ersichtlich.

Das letzte Wort in Bezug auf das Freihandelsabkommen CETA hat das BVerfG mit diesem Urteil noch nicht gesprochen. Die inhaltliche Prüfung steht noch bevor. Erst danach wird klar sein, ob das BVerfG dem Bundestag den Weg freigibt, seine Integrationsverantwortung durch Ratifikation des CETA-Abkommens zu erfüllen. In

der Zwischenzeit braucht der Bundestag kein weiteres Gesetz erlassen. Das steht seit dem Urteil vom 02.03.2021 endgültig fest.

---

